

Giuseppe Morgese (a cura di)

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023

Giuseppe Morgese (a cura di)

LA SOLIDARIETÀ EUROPEA: A CHE PUNTO SIAMO?

EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers 2023



Il presente volume rientra tra le attività di divulgazione dei risultati delle attività della Cattedra Jean Monnet 2022-2025 dal titolo "EU Solidarity in (Times of) Crisis?" (EUSTIC) (Project No. 101083292), cofinanziata dal Programma Erasmus+ dell'Unione europea nell'ambito dell'Azione Jean Monnet (ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH - ERASMUS-JMO-2022-CHAIR), di cui è titolare il Prof. Giuseppe Morgese. I contenuti riflettono le opinioni espresse degli autori. La Commissione e l'Agenzia EACEA non sono responsabili in alcun modo dei contenuti e delle opinioni espresse.

La versione pdf del volume è disponibile sul sito web della Cattedra Jean Monnet EUSTIC: <https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/cattedra-jean-monnet-eustic/materiali>

This book is edited as an implementing activity of the Jean Monnet Chair on "EU Solidarity in (Times of) Crisis?" (EUSTIC) (Project No. 101083292), co-financed by the Erasmus+ Program of the European Union under the Jean Monnet Action (ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH - ERASMUS-JMO-2022-CHAIR), chaired by Prof. Giuseppe Morgese. The contents reflect the view of the authors only. Both European Commission and EACEA Agency cannot be held responsible in any way for contents and opinions expressed.

A pdf version of the volume is available on the Jean Monnet EUSTIC Chair's website: <https://www.uniba.it/it/elenco-siti-tematici/cattedra-jean-monnet-eustic/materiali>

ISBN: 9788866290704

Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Bari (IT), 2023

SOMMARIO

G. Morgese	<i>Introduzione</i>	6
------------	---------------------	---

La solidarietà energetica, economica, sociale e sanitaria nell'UE alla prova delle crisi *Primo Convegno EUSTiC, Taranto 13 e 14 aprile 2023*

E. Triggiani	<i>La solidarietà perno della nuova Europa</i>	10
G. Contaldi	<i>Stiamo realmente assistendo ad un cambio di paradigma del concetto di solidarietà economica nel diritto dell'Unione europea?</i>	20
L. Marin	<i>Unus Pro Omnibus, Omnes Pro Uno? The Energy Crisis, REPowerEU and the Principle of Solidarity</i>	32
F. Croci	<i>La solidarietà economica e Next Generation EU</i>	44
C. Cinnirella	<i>Il bilancio dell'UE come strumento di solidarietà tra Stati</i>	60
A. Nato	<i>Le prestazioni sociali non contributive ai cittadini europei</i>	66
N. Ruccia	<i>SURE, ovvero la prova del debito comune e della solidarietà</i>	78
S. Villani	<i>Il Fondo per una transizione giusta: tra solidarietà e pilastri di condizionalità</i>	90
F. Rolando	<i>La solidarietà sanitaria durante e dopo l'emergenza Covid-19</i>	100

Miscellanea

I. Ingravallo	<i>L'assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina nel prisma della solidarietà e della tutela internazionale dei diritti umani</i>	116
V. Di Comite	<i>L'applicazione della protezione temporanea dell'Unione europea a favore degli sfollati dall'Ucraina e la sua proroga</i>	126
L. Paladini	<i>La Bussola strategica dell'UE "un anno dopo": obiettivi conseguiti e questioni aperte</i>	138
S. Rutigliano	<i>Le prospettive della difesa comune europea e le risposte approntate dall'Unione europea dopo l'invasione russa dell'Ucraina</i>	152
R. Petrov	<i>Applying and negotiating the EU membership in time of War: Unique case of Ukraine</i>	162
G. Pizzolante	<i>Il principio di solidarietà energetica tra crisi dell'approvvigionamento e funzionamento del mercato interno</i>	176
B. Mele	<i>Note sulla solidarietà energetica nell'ambito dell'energia da fonti rinnovabili</i>	186
F. Di Gianni	<i>The Cyber Solidarity Act proposal: European solidarity in the evolving cybersecurity threat landscape</i>	194

L'applicazione della protezione temporanea dell'Unione europea a favore degli sfollati dall'Ucraina e la sua proroga

di Valeria Di Comite

Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La definizione di protezione temporanea nel diritto dell'Unione. - 3. L'attivazione della protezione temporanea con la decisione di esecuzione 2022/382 e la sua proroga. - 4. Le "categorie" di beneficiari individuate nella decisione e i diritti "minimi" riconosciuti. - 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Com'è tristemente noto, il 24 febbraio dello scorso anno le armate russe hanno invaso il territorio ucraino dando inizio a una guerra di aggressione che continua ancora oggi¹. L'intervento militare contro l'Ucraina è stato da subito condannato da numerosi Stati della Comunità internazionale, come si evince dalla Risoluzione dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite del 2 marzo 2022 che qualifica tale operazione come una violazione del divieto dell'uso forza previsto dall'art. 2, par. 4 della Carta². Si deve tuttavia ricordare che, a causa dei 5 voti contrari e delle 25 astensioni, non si è giunti a un'unanime condanna della condotta russa. Peraltro, il veto russo ha impedito, ovviamen-

¹ Secondo quanto dichiarato dal Presidente Vladimir Putin questa "special military operation" trovava giustificazione, ai sensi dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite, trattandosi di una forma di autotutela avverso i crimini e gli atti di genocidio perpetrati nei confronti di cittadini russi: "(...) You and I simply have not been left with any other opportunity to protect Russia, our people, except for the one that we will be forced to use today. (...) In this regard, in accordance with Article 51 of Part 7 of the UN Charter, with the sanction of the Federation Council of Russia and in pursuance of the treaties of friendship and mutual assistance ratified by the Federal Assembly on 22 February this year with the Donetsk People's Republic and the Luhansk People's Republic, I decided to conduct a special military operation (...)" (estratto dalla dichiarazione del 24 febbraio 2022).

² Il 2 marzo 2022 l'Assemblea Generale (nella quale come è noto vige la regola *one State one vote*) ha approvato la Risoluzione intitolata "Aggression against Ukraine" ricordando gli obblighi derivanti dall'art. 2 della Carta. Nella Risoluzione si condanna l'intervento russo e si chiede l'immediata cessazione delle ostilità (A/res/es-11/1, del 2 marzo 2022, approvata nell'undicesimo periodo straordinario di sessioni di emergenza con 141 voti favorevoli; 35 Stati astenuti, tra cui si contano Cina e India; nonché i voti contrari di 5 Stati: Russia, Bielorussia, Corea del Nord, Siria ed Eritrea). Nella successiva risoluzione del 24 marzo 2022, relativa alle "Conseguenze umanitarie dell'aggressione contro l'Ucraina", l'Assemblea Generale ha tra l'altro affermato che l'offensiva militare russa contro il territorio "sovrano" dell'Ucraina "raggiunge proporzioni che la Comunità internazionale non aveva visto in Europa da decenni" (A/res/es-11/2, del 24 marzo 2022).

te, il funzionamento del Consiglio di Sicurezza dell'ONU³ e, di conseguenza, l'attuazione delle misure previste dal capitolo VII della Carta.

Anche la risposta dell'Unione europea è stata immediata: tutte le sue Istituzioni hanno dichiarato di condannare la condotta russa e al contempo hanno manifestato solidarietà con l'Ucraina⁴. Alle dichiarazioni di condanna hanno fatto seguito una serie di azioni concrete finalizzate, da una parte, a condannare la Russia e la Bielorussia e, dall'altra, a sostenere il governo e la popolazione ucraina. Alcune misure hanno però destato anche preoccupazioni e critiche, in quanto orientate a supportare l'azione militare dell'Ucraina contribuendo alla fornitura di armi ed equipaggiamenti militari attraverso lo "strumento europeo per la pace"⁵.

In questo contesto si inquadra la "storica"⁶ decisione di accordare la protezione temporanea alle persone in fuga dalla guerra, decisione che manifesta appieno la solidarietà dell'Unione europea a favore dell'Ucraina e della sua popolazione.

2. La definizione di "protezione temporanea" nel diritto UE.

È necessario premettere che la "protezione temporanea" è definita dall'art. 2, lett. a), della direttiva 2001/55/CE come: "la procedura di carattere eccezionale che garantisce, nei casi di afflusso massiccio o di imminente afflusso massiccio di sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese d'origine, una tutela immediata e temporanea alle persone sfollate, in particolare qualora vi sia anche il rischio che il sistema d'asilo non possa far fronte a tale afflusso senza effetti pregiudizievoli per il suo corretto funzionamento, per gli interessi delle persone di cui trattasi e degli altri richiedenti protezione"⁷.

Il fondamento giuridico della direttiva 2001/55, al momento della sua ap-

³ Il veto russo ha impedito l'approvazione della bozza di risoluzione del Consiglio di Sicurezza (il cui *draft* aveva ottenuto il supporto di 81 Stati membri delle Nazioni Unite) che condannava la condotta russa e riconosceva la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale dell'Ucraina all'interno dei suoi confini internazionalmente riconosciuti (S/2022/155, votata il 25 febbraio 2022 con 11 voti a favore, veto di Russia e astensione di Cina, Emirati Arabi Uniti e India).

⁴ V. le conclusioni del Consiglio europeo 24 marzo 2022 sull'aggressione militare non provocata e ingiustificata della Russia nei confronti dell'Ucraina, [doc. 310/22](#).

⁵ Cfr. [decisione \(PESC\) 2022/338](#) del Consiglio, del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza, successivamente modificata.

⁶ La scelta politica è stata da subito dichiarata "storica" dalla Commissaria europea agli affari interni Ylva Johansson.

⁷ [Direttiva 2001/55/CE](#) del Consiglio, del 20 luglio 2001, che stabilisce norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati, recepita in Italia con [d.lgs. 7 aprile 2003, n. 85](#).

provazione, era l'art. 63, par. 2, lettere a) e b), del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE), successivamente modificato con la riforma apportata dal Trattato di Lisbona (ed attualmente previsto nell'art. 78, par. 2, lett. c), TFUE).

È opportuno precisare che, per l'attivazione della "protezione temporanea", è necessaria una decisione del Consiglio che, ai sensi dell'art. 5 della direttiva, richiede la maggioranza qualificata. Sino al 2022 non era mai stato raggiunto l'accordo politico necessario per l'attivazione di questa forma di protezione, nonostante in passato fosse stata già sollecitata la sua attuazione.

La drammatica situazione che si è venuta a creare a seguito dell'intervento militare russo insieme alla scelta politica di sostenere l'Ucraina e la sua popolazione hanno indotto l'Unione ad aprire le porte agli sfollati utilizzando, per la prima volta, questa forma di protezione le cui procedure e regole attuative sono sensibilmente più agili rispetto a quelle dell'asilo o della protezione sussidiaria. L'attivazione di tale meccanismo implica, quindi, una serie di vantaggi di carattere procedurale sia per gli Stati, evitando di sovraccaricare il sistema per il riconoscimento delle altre forme di protezione, sia per i diretti beneficiari in quanto avviene automaticamente da parte delle competenti autorità nazionali, senza aggravii procedurali e con l'immediato riconoscimento della protezione.

La protezione, essendo "temporanea", è accordata ai beneficiari per una durata ben definita nella normativa dell'Unione: si tratta di un periodo di un anno, rinnovabile automaticamente di sei mesi in sei mesi per un "periodo massimo" di un ulteriore anno (art. 4 della direttiva 2001/55). Un'ulteriore proroga di un anno (giungendo quindi fino a tre anni) è possibile ai sensi dell'art. 4, par. 3, della direttiva con decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Come vedremo, questo presupposto si è verificato nel caso in esame. Qualora, invece, venissero meno le circostanze che hanno portato ad attivare la protezione temporanea, il Consiglio su proposta della Commissione potrebbe anche decidere di farla cessare fondandosi sui motivi dell'art. 6 della stessa direttiva.

3. L'attivazione della protezione temporanea con la decisione di esecuzione 2022/382 e la sua proroga.

Nel contesto del conflitto tra Russia e Ucraina, lo strumento della protezione temporanea è da subito apparso necessario come tempestiva risposta per l'accoglienza degli sfollati provenienti dall'Ucraina. Infatti, come indicano gli Orientamenti operativi della Commissione europea, approvati nel marzo

2022 già pochi giorni dopo l'inizio della c.d. "operazione speciale" russa, ben 650.000 sfollati erano giunti negli Stati dell'Unione europea confinanti con l'Ucraina: Polonia, Slovacchia, Ungheria e Romania⁸. Nel mese di maggio gli sfollati erano già oltre 4 milioni.

In tale situazione si è raggiunto immediatamente un accordo politico e nella riunione del 3 marzo, il Consiglio dell'Unione ha approvato all'unanimità la decisione di agevolare l'accoglienza degli sfollati, attivando la protezione temporanea regolata dalla direttiva 2001/55/CE. Sulla base della proposta della Commissione presentata il 2 marzo 2022 è stata emanata la decisione di esecuzione 2022/382, del 4 marzo 2022, che ai sensi dell'art. 1 accerta l'esistenza di un "afflusso massiccio nell'Unione di sfollati che hanno dovuto abbandonare l'Ucraina a seguito di un conflitto armato" e dunque constata l'esistenza del presupposto giuridico necessario per l'attivazione della direttiva stessa⁹.

Dall'esame dei ventisette considerando che compongono la motivazione della decisione 2022/382, si evincono le ragioni che hanno indotto l'Unione a ritenere la "protezione temporanea" la forma giuridica più adeguata a favorire l'arrivo degli sfollati dall'Ucraina. In particolare, il considerando 16 pone l'accento sulla "straordinarietà" ed "eccezionalità" della situazione alla quale è

⁸ Cfr. il considerando 5 della decisione di esecuzione (UE) 2022/382 del Consiglio, del 4 marzo 2022, che accerta l'esistenza di un afflusso massiccio di sfollati dall'Ucraina ai sensi dell'art. 5 della direttiva 2001/55/CE e che ha come effetto l'introduzione di una protezione temporanea; nonché, la comunicazione della Commissione, del 4 marzo 2022, Orientamenti operativi per la gestione delle frontiere esterne al fine di agevolare l'attraversamento delle frontiere UE-Ucraina, 2022/C 104 I/01, p. 1.

⁹ In considerazione della rilevanza del tema, la dottrina che si è occupata dell'attivazione della protezione temporanea nel caso della guerra in Ucraina è molto ampia. Senza alcuna pretesa di esaustività si possono vedere: A. Corraera, Protezione temporanea per la popolazione ucraina: una svolta per la politica di asilo dell'Unione europea?, in Il Diritto dell'Unione Europea, 2022, p. 39 ss.; M. Di Filippo, M. A. Acosta Sánchez, La protezione temporanea, da oggetto misterioso a realtà operativa: aspetti positivi, criticità, prospettive, in Ordine internazionale e diritti umani, 2022, p. 926 ss.; V. Di Comite, La protezione temporanea accordata dall'Unione alle persone in fuga dall'Ucraina: aspetti positivi ed elementi critici della decisione (UE) 2022/382, in La Comunità Internazionale, 2022, p. 493 ss.; A. Di Pascale, Volere è potere! L'attivazione della protezione temporanea per l'accoglienza dei profughi ucraini nell'Unione europea, in Eurojus, 14 marzo 2022; G. Morge-se, L'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati provenienti dall'Ucraina: Old but Gold?, in Quaderni AISDUE, 1/2022, p. 381 ss.; Id., Brevi riflessioni sull'attivazione della protezione temporanea per gli sfollati dall'Ucraina, in M. T. P. Caputi Jambrenghi, A. Riccardi (a cura di), La sostenibile leggerezza dell'umano. Scritti in onore di Domenico Garofalo, Bari, 2022, p. 231 ss.; S. Peers, Temporary Protections for Ukrainians in the EU, Q and A, in EU Law Analysis, 27 February 2022; E. Pistoia, Dalla protezione temporanea alla protezione immediata. l'accoglienza degli sfollati dall'Ucraina come cartina tornasole della proposta di trasformazione, in Freedom, Security & Justice: European Legal Studies, 2022, n. 2, p. 101 ss.; M. Porchia, Direttiva 2001/55/CE e diritto al soggiorno degli sfollati ucraini negli Stati membri ospitanti: quali prospettive alla cessazione della protezione temporanea?, in Eurojus, 4/2022, p. 112 ss.; D. Thym, Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of 'Free Choice', in EU Immigration and Asylum Law and Policy, 7 March 2022; S. Marinai, La protezione temporanea: spunti di riflessione alla luce della sua prima attivazione e in vista della riforma del sistema europeo comune di asilo, in M. Savino, D. Vitiello (a cura di), Asilo e immigrazione tra tentativi di riforma e supplenza dei giudici: un bilancio, Napoli, 2023, p. 34 ss.

necessario fare fronte e sull'opportunità di evitare il "rischio di sovraccaricare i sistemi di asilo degli Stati membri". Questo è dunque uno dei principali obiettivi della decisione.

Un aspetto di grande rilevanza riguarda, altresì, la scelta politica intesa a favorire la libertà dei beneficiari di protezione temporanea per decidere in quale Stato membro chiedere accoglienza; per cui è stato previsto il diritto di scegliere in quale Stato membro presentare la richiesta di protezione (considerando 16 della decisione 2022/382). Si è dunque evitata l'applicazione dei rigidi criteri relativi alla competenza degli Stati per esaminare le domande di protezione internazionale ai termini del Regolamento Dublino III¹⁰. Questa situazione ha chiaramente influito sulla distribuzione dei beneficiari della protezione temporanea tra i diversi Stati dell'Unione.

Secondo i dati dell'UNHCR (che peraltro distinguono tra le presenze registrate nello Stato di accoglienza e la presentazione delle domande di protezione internazionale o di altre forme di protezione compresa la protezione temporanea), risulta che sino ad ottobre 2023 oltre 6.242.000 richiedenti asilo o altre forme di protezione erano già usciti dall'Ucraina e di questi oltre 5.850.000 hanno presentato domanda di protezione in Stati europei; solo 392.000 si sono rivolti ad altri Stati del mondo¹¹.

Dall'esame dei dati si evince che, per quanto concerne gli Stati confinanti e quelli facenti parte del *Regional Refugee Response Plan* che sono anche membri dell'UE, lo Stato maggiormente interessato è la Polonia. Infatti, si conta una forte presenza di persone e un'ancor maggiore richiesta di riconoscimento di protezione internazionale o temporanea o di altro tipo in Polonia (quasi 1.000.000 di persone presenti sul territorio e oltre 1.600.000 domande di protezione) subito seguita dalla Repubblica ceca (oltre 360.000 presenze e oltre 570.000 domande). Tra gli altri Stati membri dell'UE, quello maggiormente impegnato ad accogliere gli sfollati è la Germania (oltre 1.114.000 presenze e oltre 1.016.000 domande). In Italia, la presenza di ucraini è di oltre 167.500 e le domande di protezione superano le 187.000 (la Spagna ha una presenza superiore all'Italia, oltre 185.800 presenze e 194.450 domande; mentre la Francia conta oltre 70.570 presenze e 75.310 domande). I dati pubblicati da Eurostat in relazione all'effettivo riconoscimento della protezione temporanea nell'Unione europea confermano questo trend. Infatti, a settembre 2023 si contavano in tutta l'UE 4.186.165 beneficiari di protezione temporanea. Lo Stato che registra più beneficiari è la Germania in cui ne sono pre-

¹⁰ Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide.

¹¹ I dati sono disponibili *online*: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

senti 1.194.900, seguita dalla Polonia con 958.655 beneficiari¹². La raccolta e la cooperazione dello scambio dei dati da parte degli Stati membri ha costituito un aspetto importante per l'Unione, e in particolare per la Commissione, al fine di evitare duplicazioni di domande¹³.

La possibilità di scegliere in quale Stato presentare la richiesta di protezione e la facilità di ingresso nel territorio dei distinti Stati ha dunque dato luogo a una presenza di ucraini molto diversificata tra gli Stati membri dell'Unione.

In considerazione del perdurare della grave situazione di instabilità dovuta alla prosecuzione del conflitto armato sul territorio ucraino, con la decisione di esecuzione 2023/2409 la protezione temporanea è stata prorogata sino al 4 marzo 2025¹⁴. La motivazione della nuova decisione, approvata il 19 ottobre 2023, insiste sull'impossibilità di un ritorno nel Paese in conflitto "in condizioni sicure e stabili"¹⁵ e richiama l'invito formulato dall'UNHCR di non far rimpatriare né i cittadini ucraini né coloro che avevano una residenza stabile in tale Paese. Nella motivazione si evidenzia, altresì, come sia tendenzialmente stabile il numero di beneficiari di protezione temporanea, che consta, come detto, di oltre 4 milioni di persone. È scarso invece il numero di persone di cui si registra il rientro nel Paese di origine. Peraltro, in considerazione della persistente instabilità derivante dalla prosecuzione della guerra non si esclude il rischio di un aumento di sfollati (considerando 6) e si ritiene altamente "improbabile" che le persone che hanno già trovato accoglienza negli Stati membri dell'Unione intendano rientrare in Ucraina (considerando 7).

Cosa potrà accadere successivamente non è facile da presagire, quindi nell'attuale situazione si pone il problema di valutare come poter rendere maggiormente stabile la posizione giuridica delle persone che fuggite dalla guerra si trovino a non poter rientrare in sicurezza nel proprio Paese di origine

¹² I dati sono disponibili online, con aggiornamento mensile, sul sito ufficiale dell'Unione europea nella parte dedicata a [Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data](#).

¹³ Per un commento dei dati a un anno dall'attivazione della protezione temporanea, cfr. la comunicazione della Commissione, dell'8 marzo 2023, Protezione temporanea per le persone in fuga dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina: un anno dopo, [COM\(2023\)140 final](#).

¹⁴ [Decisione di esecuzione \(UE\) 2023/2409](#) del Consiglio, del 19 ottobre 2023, che proroga la protezione temporanea introdotta dalla decisione di esecuzione (UE) 2022/382.

¹⁵ Nel considerando 5 della decisione 2023/2409 si afferma che: "Attualmente nell'Unione si contano circa 4,1 milioni di sfollati che beneficiano della protezione temporanea. La situazione in Ucraina non consente il loro ritorno in tale paese in condizioni sicure e stabili. L'Organizzazione internazionale per le migrazioni stima, al 25 maggio 2023, a 5,1 milioni il numero di sfollati interni in Ucraina. Più della metà di questi ha riferito di essersi trovata in tale situazione per un anno o più. L'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha stimato a più di 5 milioni il numero di sfollati interni in Ucraina, e a oltre 17 milioni il numero di persone che necessita di assistenza umanitaria urgente. Nel giugno 2023, in considerazione della situazione corrente in Ucraina, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati ha ribadito la posizione già adottata sui rientri in Ucraina, con la quale invitava gli Stati a non rimpatriare con la forza i cittadini ucraini e gli ex residenti abituali in Ucraina, compresi quelli la cui domanda di asilo era stata respinta".

e per le quali bisognerebbe predisporre strumenti adeguati per conservare il diritto a rimanere nello Stato di accoglienza e per integrarsi nello stesso, oppure eventualmente per spostarsi in un altro Stato membro dell'Unione. Questa problematica è oggetto di attenzione da parte della Commissione, come si evince dalla comunicazione dell'8 marzo 2023, in cui si sottolinea che sarà necessario individuare una "transizione agevole verso status giuridici alternativi che consentano il riconoscimento di diritti oltre la durata massima della protezione temporanea"¹⁶.

4. Le "categorie" di beneficiari individuate nella decisione e i diritti "minimi" riconosciuti.

La decisione di esecuzione 2022/382 che ha attivato la protezione temporanea individua il suo ambito di applicazione soggettiva all'art. 2 e stabilisce altresì alcuni criteri oggettivi per determinare i beneficiari della protezione temporanea. In particolare, si puntualizza che essa si applica solo alle persone che sono "sfollate dall'Ucraina dopo il 24 febbraio 2022" a seguito dell'invasione delle forze armate russe. Pertanto, il primo elemento da considerare è il momento in cui i richiedenti protezione temporanea hanno lasciato il territorio ucraino.

Ai sensi dell'art. 2, par. 1, le categorie di persone che beneficiano *de iure* di tale protezione sono: i "cittadini ucraini residenti in Ucraina prima del 24 febbraio 2022" (lett. a); gli "apolidi" e i "cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina che beneficiavano di protezione internazionale o di protezione nazionale equivalente prima del 24 febbraio" (lett. b); infine, i familiari delle categorie di persone contemplate nelle lettere a e b della disposizione in esame (lett. c). La nozione di familiare ai fini dell'applicazione della decisione è specificata al par. 4 dell'art. 1. La decisione 2022/382 interpreta in senso ampio la direttiva 2001/55, facendo rientrare nella nozione di "sfollati" non solo i cittadini ucraini ma anche le persone (individuate nelle lett. b) che godevano in Ucraina di protezione internazionale o equivalente, nonché i loro familiari¹⁷.

Dall'analisi dell'art. 2 della decisione 2022/382, è di tutta evidenza che tutti gli stranieri soggiornanti in Ucraina, senza beneficiare di protezione internazionale o equivalente, non possono ottenere "automaticamente" la protezione temporanea. Tuttavia, la decisione tiene conto della posizione di queste persone affermando all'art. 1, par. 2, che gli Stati membri "applicano" la decisione 2022/382 "o una protezione adeguata" prevista nel proprio ordinamento na-

¹⁶ COM(2023)140.

¹⁷ G. Morgese, *L'attivazione della protezione*, cit.

zionale agli apolidi e agli stranieri (non ucraini) che “possono dimostrare che soggiornavano legalmente in Ucraina prima del 24 febbraio 2022 sulla base di un permesso di soggiorno permanente valido rilasciato conformemente al diritto ucraino e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine”. In altri termini, la decisione affida agli Stati membri la scelta della forma di protezione da accordare alle persone che in Ucraina godevano di diritto di soggiorno permanente e per le quali non sarebbe sicuro il rientro nel Paese di origine. Dal tenore letterale della norma discende che, accertati questi due requisiti, anche queste persone godono del diritto alla protezione temporanea o a un'altra forma di protezione prevista dal diritto interno.

Infine, il par. 3 dell'art. 2 afferma che: “[a] norma dell'articolo 7 della direttiva 2001/55/CE, gli Stati membri possono applicare la presente decisione anche ad altre persone, compresi gli apolidi e i cittadini di paesi terzi diversi dall'Ucraina, che soggiornavano legalmente in Ucraina e che non possono ritornare in condizioni sicure e stabili nel proprio paese o regione di origine”. Quest'ultima disposizione rimette alla piena discrezionalità degli Stati la scelta di determinare se accordare la protezione temporanea anche agli apolidi o agli stranieri regolarmente residenti in Ucraina ma non lungosoggiornanti alla data del 24 febbraio 2022.

L'Italia ha provveduto a dare attuazione, per la parte di sua competenza, alla decisione 2022/382 con il D.P.C.M. 28 marzo 2022, recante “misure di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina in conseguenza degli eventi bellici in corso”¹⁸. Successivamente, sono stati emanati diversi testi normativi¹⁹ per garantire la continuità e la concreta attuazione della protezione e, a tal fine, per attribuire le necessarie risorse finanziarie. Da ultimo, con il dl 2 marzo 2023 n. 16 e la relativa legge di conversione del 21 aprile 2023 n. 46, recanti “disposizioni urgenti di protezione temporanea per le persone provenienti dall'Ucraina” tale protezione è stata prorogata sino al 31 dicembre 2023.

Il dl 16/2023, da una parte, sancisce la proroga dell'attività di assistenza e accoglienza delle persone “richiedenti” la protezione temporanea o già beneficiarie della stessa e, dall'altra, individua i limiti massimi delle risorse finanziarie messe a disposizione per la realizzazione di tale attività anche nella forma della accoglienza diffusa. Chiaramente, lo Stato italiano dovrà prevedere un'ulteriore proroga sino al 4 marzo 2025, in conformità con la decisione del-

¹⁸ Pubblicato in GURI Serie generale n. 89, del 15 aprile 2022.

¹⁹ Si vedano le misure previste ai sensi del dl n. 21 del 2022 (art. 31) e ulteriormente rafforzate e rimodulate ad opera dei successivi dl n. 50 (art. 44) e n. 115 del 2022 (art. 26) in conseguenza degli sviluppi della crisi bellica.

l'UE del 19 ottobre 2023.

Per quanto concerne i titolari di tale protezione, ai sensi dell'art. 1, par. 3, del DPCM 28 marzo 2022 si è scelto di accordare la "protezione temporanea" alla categoria di persone elencate nell'art. 2, par. 2 della decisione 2022/382 (quindi ai lungosoggiornanti in Ucraina); invece, nulla è previsto per le persone indicate al par. 3 dell'art. 2 della decisione, impedendo quindi a queste persone di poter beneficiare della "protezione temporanea" in Italia. Inoltre, l'art. 1, par. 5 del DPCM stabilisce che i ricongiungimenti familiari in Italia sono consentiti solo nei confronti di coloro che soggiornano fuori dal territorio degli Stati membri dell'Unione. In altri termini, il familiare potrà ricongiungersi con il richiedente protezione temporanea solo se risiede in uno Stato terzo, quindi, indirettamente, si inducono gli sfollati a scegliere di richiedere la protezione temporanea nello Stato membro in cui già si trovano i propri familiari.

Per quanto concerne la posizione giuridica dei beneficiari della "protezione temporanea", bisogna sottolineare che, in base alla direttiva 2001/55, sono riconosciuti alcuni diritti minimi, ma gli Stati membri hanno la facoltà di offrire una tutela più ampia e condizioni più favorevoli. Si tratta in particolare di diritti collegati al diritto di soggiorno, che a sua volta implica il rilascio di un titolo di soggiorno valido per tutto il periodo di durata della protezione. I beneficiari godono del diritto di soggiorno nello Stato membro in cui hanno scelto di presentare la domanda. Inoltre, per effetto della Dichiarazione degli Stati membri allegata alla decisione, già prima di ottenere il riconoscimento della protezione temporanea, agli sfollati ucraini è permesso di viaggiare nell'Unione per un breve periodo, cioè fino a 90 giorni, in quanto esenti dall'obbligo di visto (v. considerando 16 della decisione 382/2022).

Tra i diritti riconosciuti ai titolari di protezione temporanea, si possono ricordare quello all'accesso all'istruzione per i minori, in condizioni di parità con i cittadini nazionali (art. 14 direttiva 2001/55), nonché il diritto all'accesso al lavoro (art. 12 direttiva 2001/55) che è stato completato con l'adozione di misure per il riconoscimento delle qualifiche professionali. La direttiva 2001/55 stabilisce, inoltre, regole specifiche ai fini dell'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare (art. 15). Sono previsti anche il diritto all'alloggio, alle cure mediche, e a ottenere assistenza sociale e contributi al sostentamento. Una particolare attenzione è riconosciuta alla situazione dei minori non accompagnati (art. 16 direttiva 2001/55) e alle vittime di torture, stupri o altre gravi forme di violenza fisica e psichica²⁰.

L'analisi della decisione 382/2022, e soprattutto della normativa attuativa italiana, porta a evidenziare un suo importante limite, cioè il trattamento diffe-

²⁰ Nella comunicazione COM(2023)140 si offre una panoramica dell'attuazione della protezione temporanea e del concreto riconoscimento dei diritti ad essa collegati.

rente in funzione della nazionalità e dello *status* del richiedente protezione temporanea: non tutti gli sfollati che fuggono dall'Ucraina godono delle medesime garanzie giuridiche. Se alcune differenziazioni sono pienamente legittime e rientrano in una chiara logica dovuta alla circostanza che i cittadini di altri Paesi terzi possono rientrare in modo sicuro nei loro Paesi di origine, invece sarebbe stato auspicabile stabilire adeguate forme di tutela per garantire analoghi diritti per tutte le persone che non possono rientrare in modo sicuro nel Paese di origine, a prescindere dalla loro nazionalità e da quello che era il loro *status* giuridico in Ucraina. Tuttavia, in senso positivo, la comunicazione dell'8 marzo 2023 segnala che, nell'intera UE, la protezione temporanea a novembre 2022 era stata riconosciuta a circa 70.000 cittadini di Paesi terzi e a poco meno di 300 apolidi.

5. Conclusioni.

Alla luce di questa breve analisi della normativa dell'Unione europea e di quella attuativa italiana che hanno consentito di accogliere le persone in fuga dall'Ucraina, nonché del contesto in cui tali misure sono state approvate, è possibile trarre alcune conclusioni in merito all'impegno dell'UE nell'affrontare la crisi suscitata dal conflitto armato tra Russia e Ucraina.

La circostanza che proprio tra fine febbraio e inizi marzo del 2022 siano state adottate dall'Unione decisioni senza precedenti e con una grande portata politica ci mostra come, di fronte a questa nuova crisi, l'Unione abbia inizialmente dimostrato di saper rispondere compatta. Ricordiamo, infatti, che mentre si adottavano misure chiaramente finalizzate a condannare l'aggressione russa, in particolare una serie di pacchetti di "misure restrittive" comunemente note come sanzioni, al contempo si decideva di sostenere l'Ucraina non solo con strumenti di assistenza finanziaria²¹ e con l'apertura delle frontiere agli sfollati, ma anche con la controversa fornitura di armi ed equipaggiamenti militari. Scelte politiche senza precedenti e un'iniziale compattezza tra gli Stati membri dell'Unione sono state, in quest'ulteriore situazione, una risposta alle sfide che inesorabilmente si pongono in questo tortuoso percorso di integrazione europea. Tuttavia, come è noto non sono poi mancate divergenze tra gli Stati membri dell'Unione in relazione ad aspetti che mettevano fortemente in gioco interessi di singoli Stati.

Per quanto attiene in modo specifico alla protezione temporanea accordata alle persone in fuga dall'Ucraina, desidero formulare alcune brevi riflessioni. L'attivazione della protezione temporanea con la decisione del 4 marzo

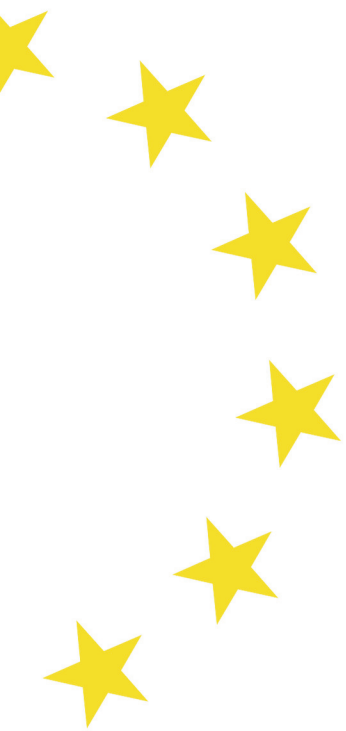
²¹ [Decisione \(UE\) 2022/313](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2022, relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria all'Ucraina.

2022 merita un plauso ed è testimonianza di uno straordinario consenso tra gli Stati membri che in occasioni passate invece non era stato raggiunto. Altrettanto positivamente va valutata la decisione del 19 ottobre 2023 di prorogare la protezione temporanea sino al 4 marzo 2025, nonché l'indicazione della Commissione della necessità di valutare adeguate risposte per garantire maggiore stabilità alle persone che si trovano nell'Unione europea attraverso una "transizione" ad altri "status giuridici". La scelta politica del marzo 2022 sicuramente è stata agevolata dalla circostanza che si trattava di persone in fuga da un Paese confinante con più Stati membri; pertanto, eravamo in assenza di Stati "cuscinetto" che avrebbero potuto gestire direttamente l'emergenza. Tale convergenza di posizioni, probabilmente, è stata favorita anche dalla considerazione che si trattava di accogliere persone più vicine per tradizioni culturali e religiose alla popolazione degli Stati dell'Unione europea. Questo sostegno alle persone in fuga, inoltre, si poteva leggere politicamente come un'ulteriore forma di condanna avverso l'invasione russa nel "cuore dell'Europa".

In definitiva, a oltre un anno dalla prima concreta attuazione della protezione temporanea, e in considerazione dei dati oggettivi, si può concludere che nella gestione della crisi ucraina questo sistema sia stato un concreto esempio di solidarietà. Tuttavia, date le specificità del caso, non si può ipotizzare che tale strumento possa trovare "facilmente" applicazione in altre situazioni o che possa essere una "prova generale" di un rinnovato spirito di "solidarietà" dell'UE nella gestione delle crisi migratorie che, invece, sembrano attualmente ispirarsi a un modello proteso a garantire più controllo e sicurezza piuttosto che accoglienza.

The Implementation of European Union's Temporary Protection for Displaced Persons from Ukraine and Its Extension

In order to ensure the reception of displaced persons from Ukraine the Council of the European Union triggered Implementing Decision (EU) 2022/382, establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine. By this Decision, Temporary Protection Directive 2001/55 has been implemented for the first time in twenty years. This paper deals with the application of this Decision and its extension with the purpose to investigate the rules laid down within the EU as well as their application in Italy.



Finito nel mese di novembre 2023